



# **Hoofdpijnen PBL Werkprogramma 2012**

Den Haag / Bilthoven  
Januari 2012

## 1. Uitgangspunten

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schetst in deze notitie de hoofdlijnen van zijn werkprogramma voor 2012. Met het voorgenomen onderzoek in dit werkprogramma wil het PBL bijdragen aan wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van het kabinetsbeleid op een breed scala aan terreinen: milieu, mobiliteit, ruimte, wonen, energie, water, voedselvoorziening, natuur, internationale samenwerking, bevolkingskrimp, decentralisatie, bestuurlijke vernieuwing en internationale concurrentiepositie.

PBL-onderzoek sluit aan bij drie (van de zes) rijksbrede strategische kennisthema's die zijn gekozen voor deze kabinetsperiode, te weten:

1. Omgaan met schaarste aan ruimte en grondstoffen
2. Het concurrentievermogen van Nederland
3. Naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat en samenleving en een nieuwe balans tussen rechten en plichten.

Het PBL ziet het als zijn taak de politiek-bestuurlijke besluitvorming over de kwaliteit en inrichting van de leefomgeving te ondersteunen door het aanleveren van de best denkbare kennis over ontwikkelingen in dit domein. Het planbureau analyseert niet alleen de vraag 'wat zijn de problemen', maar gaat ook in op de vraag wat kansrijke oplossingsrichtingen zijn voor de overheid om de problemen het hoofd te kunnen bieden. Daarbij legt het PBL ook verband met vragen rond sturing en gedrag, kort samengevat onder de noemer governance. In ons onderzoek besteden we ook aandacht aan de plek waar bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn belegd. Dat kan het mondiale, het Europese, het nationale maar ook het provinciale, regionale of gemeentelijke schaalniveau zijn.

In dit werkprogramma maakt het PBL onderscheid in structurele producten, strategische meerjarenprogramma's, specials en externe dienstverlening. De structurele producten zijn op enigerlei wijze wettelijk verankerd en kennen een vaste periodiciteit, zoals de balansen en verkenningen. Specials zijn bijzondere projecten met als karakteristiek dat het om een eenmalig of relatief kortlopend onderzoek gaat, waar wel hoge prioriteit aan wordt gegeven. Onder externe dienstverlening verstaan we een aantal specifieke taken die we voor departementen en internationale organisaties verrichten.

In 2012 werkt het PBL verder aan de vijf strategische meerjarenprogramma's die zijn gepresenteerd in het Werkprogramma 2011. Bovendien houdt het PBL 20 tot 30 procent van de capaciteit in dit werkplan flexibel beschikbaar om slagvaardig te kunnen inspelen op vragen en behoeften van het kabinet, op actuele vragen en (beleids)onderwerpen, en op ad-hocverzoeken van de opdrachtgevende ministeries. Vragen vanuit de politiek en de departementen kunnen soms leiden tot snelle beantwoording van concrete en acute kennisvragen, terwijl in andere gevallen uitgebreid onderzoek nodig is. In het laatste geval kan herprioritering binnen het werkprogramma nodig zijn.

Concrete onderwerpen waarnaar het PBL in 2012 onderzoek doet zijn onder meer:

- Arrangementen en verdienmodellen bij groenblauwe gebiedsontwikkeling
- RIO+20
- Verduurzaming handelsketens
- Verduurzaming landbouw en voedsel in Nederland
- Monitor Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

Bij de keuze van concrete projecten voor komend jaar sluiten we niet alleen aan bij de rijksbrede strategische thema's, maar ook bij speerpunten van het beleid van kabinet en departementen zoals decentralisatie en vereenvoudiging van regelgeving.

Als brug tussen wetenschap en beleid streeft het PBL naar versterking van het wetenschappelijke netwerk (nationaal en internationaal) en verdere samenwerking met de andere twee planbureaus (CPB en SCP), alsmede met andere instituten zoals het KiM. Ook vindt afstemming plaats met het werkprogramma van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur i.o. (RLI). In de slotparagraaf van deze notitie wordt nader ingegaan op deze samenwerking en afstemming.

Het Werkprogramma 2012 is vastgesteld door de directeur PBL in afstemming met het Directeuren-Generaal overleg PBL en het Begeleidingscollege PBL.

## 2. Opbouw werkprogramma 2012

Het werkprogramma is ingedeeld in structurele wettelijke producten, strategische meerjarenprogramma's, specials en externe dienstverlening. De strategische meerjarenprogramma's zijn uitgewerkt in projecten. Over de invulling van de strategische meerjarenprogramma's is regelmatig contact met de departementen. In bijlage 1 treft u een overzicht van de belangrijkste producten in 2012.

### 2.1. Structurele producten

Vaste PBL-taken zijn onder meer het uitbrengen van beleidsevaluaties zoals de tweejaarlijkse Balans van de Leefomgeving en de periodieke toekomstverkenningen op het gebied van ruimte, natuur en milieu. In september 2012 zal het planbureau in dit kader de tweede Balans van de Leefomgeving uitbrengen.

Verder wordt onderzocht welke follow-up in 2012 gewenst is voor het in juni 2011 gepubliceerde Signalenrapport 2011, getiteld 'De energieke samenleving'. Dit rapport over een nieuwe benadering om doelen op het gebied van milieu, klimaat en ruimte te bereiken door energie en initiatieven van burgers en bedrijven aan te boren, sluit aan bij het rijksbrede thema *Naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat en samenleving en een nieuwe balans tussen rechten en plichten*.

Daarnaast is het bijhouden en ontwikkelen van het Compendium voor de Leefomgeving een structurele taak. Dit betreft een continue samenwerking tussen PBL, CBS en WUR. Het Compendium is dé digitale gegevensbasis op het gebied van milieu, natuur en ruimte, vooral op nationale schaal.

### 2.2. Strategische meerjarenprogramma's

Het PBL concentreert het onderzoek in vijf strategische meerjarenprogramma's:

- Ruimtelijk beleid in verandering;
- Het belang van clusters en netwerken voor de concurrentiepositie;
- Verstedelijking, herstructurering en mobiliteit;
- Klimaat en energie als transitieagenda;
- Biodiversiteit, voedselvoorziening en ontwikkelingsvraagstukken.

Deze meerjarenprogramma's zijn integraal – zij verbinden waar relevant milieu, water, natuur en ruimte –, maatschappelijk relevant en gericht op een (interdepartementaal) beleidsproces dat in de periode 2011-2015 tot besluitvorming leidt. Het gaat daarbij om kritische beoordelingen van beleidsvoornemens, verkenningen van toekomstige ontwikkelingen of het in beeld brengen van de opties die beschikbaar zijn om beleidsdoelen te realiseren. De onder Uitgangspunten genoemde nieuwe onderzoeksonderwerpen krijgen binnen deze strategische meerjarenprogramma's een plaats. De synergie, zowel binnen als tussen de programma's, zal in het PBL-onderzoek een nadrukkelijk punt van aandacht zijn.

De strategische meerjarenprogramma's bevatten ook het strategisch onderzoek, nauw verbonden met en gericht op de bruikbaarheid in die strategische meerjarenprogramma's. Dit heeft als doel kennis te vergaren en methoden te ontwikkelen die op langere termijn nodig zijn om het PBL-werk op maatschappelijk relevante onderwerpen wetenschappelijk verantwoord te kunnen uitvoeren.

#### 2.2.1. Ruimtelijk beleid in verandering

In 2011 is een start gemaakt met de decentralisatie van de ruimtelijke ordening naar provincies en gemeenten, zoals in het Regeerakkoord is afgesproken. Het stelsel van de ruimtelijke ordening zal daardoor sterk veranderen. De provincies krijgen een belangrijke regierol in de ruimtelijke ordening. Met de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte worden het nationale ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid in samenhang gezien. Het PBL heeft in 2011 een ex-ante toets gepubliceerd op de Structuurvisie. Het is ook voor de toekomst van belang zicht te houden op de effecten van het nationale beleid en van de decentralisatie op de ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld op verstedelijking en landschappen. In de Structuurvisie wordt het PBL daarom verzocht de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland door middel van een monitor in kaart te brengen. Met de voorbereiding daarvan is al in 2011 gestart.

Ook de vereenvoudiging van het omgevingsrecht is een belangrijke doelstelling van het kabinet. Dit meerjarenprogramma wil een bijdrage leveren aan het debat daarover. Daarbij zal in het bijzonder worden onderzocht hoe vereenvoudiging van het omgevingsrecht kan worden gecombineerd met verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De verhouding tussen publieke en private partijen verdient daarbij aandacht, evenals de institutionele aspecten rond ruimtelijke ordening.

Naast de vereenvoudiging van regelgeving en decentralisatie speelt ook de toenemende invloed van Europa een rol, onder meer via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. De transformatie van het nationale ruimtelijk beleid en de ruimtelijke ordening is daarmee een hoofdthema voor dit meerjarenprogramma. Gezien de in deze kabinetsperiode voorgenomen bestuurlijke veranderingen ligt het daarbij voor de hand uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en bestuurlijke arrangementen. Er zal onder meer worden gekeken naar de wijze waarop in het buitenland bestuurlijke arrangementen in het ruimtelijk domein zijn vormgegeven.

Dit meerjarenprogramma richt zich tevens op het verkennen van beleidsopties voor de omgang met consequenties van conflicterende ruimtelijke ontwikkelingen, het tweede hoofdthema. Keuzes rond infrastructuur, landbouwbeleid, waterbeleid en verstedelijking hebben grote invloed op de inrichting van de ruimte. Bij het vaststellen van beleidsopties voor toekomstig ruimtelijk beleid op de relevante bestuurlijke niveaus is het van belang te weten welke grote ruimtelijke opgaven op de overheid afkomen. Naast de bestaande ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken, infrastructuur, landbouw en natuur dienen zich nieuwe opgaven aan op de terreinen klimaat, water en demografische krimp. Inhoudelijk komen deze onderwerpen aan de orde in de meerjarenprogramma's Klimaat en energie in transitie en Herstructurering, verstedelijking en mobiliteit. Deze nieuwe opgaven en de noodzaak van een efficiënte inzet van publieke middelen accentueren de noodzaak van reflectie op een effectief systeem voor ruimtelijk beleid.

### **2.2.2. Het belang van clusters en netwerken voor de concurrentiepositie**

Versterking van de Nederlandse economie en versterking van de internationale concurrentiekracht van Nederland, in het bijzonder van de ruimtelijk geconcentreerde clusters Mainports, Brainports en Greenports zijn topprioriteiten van het kabinet. Het Europese (territoriale) cohesiebeleid beweegt zich in de toekomst in de richting van het stimuleren van het economisch belang van grootstedelijke agglomeraties. In welke mate kan de concurrentiepositie van Nederland gestimuleerd worden door versterking van vestigingsplaatscondities als bereikbaarheid, een aantrekkelijk woon- en leefklimaat, (R&D) investeringen, innovatie en kwaliteit van leven? Daarbij is het van belang dat economische concurrentie (zowel in handels- als in kennisnetwerken) zich steeds nadrukkelijker afspeelt tussen regio's en agglomeraties in plaats van tussen landen. Centraal staat de vraag welke (door beleid te beïnvloeden) factoren bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van Nederlandse regio's. Het gaat dan om factoren die bijdragen aan economische groei doelstellingen, die clusters faciliteren en die bijdragen aan het aantrekken van buitenlandse investeringen en kenniswerkers.

In 2012 zal onderzocht worden wat het belang is van aantrekken of behouden van enkele grote bedrijven in een regio voor de internationale concurrentiepositie van die regio's. Medio 2012 zal een verkenning starten van de positie en de sterke en zwakke (regionale) factoren van de topsectoren Agrofood en Tuinbouw en uitgangsmaterialen. Ook zal het belang van kennismigratie voor de concurrentiepositie worden verkend. Daarnaast is er ruimte om, passend bij het nieuwe beleid van het ministerie van EL&I (Bedrijfslevennota) en van het ministerie van I&M (nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, SVIR), onderzoek te doen naar regionale investeringsagenda's ter versterking van de concurrentiepositie voor een of meer topregio's ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten. In 2012 organiseert het PBL een symposium waarin de eerste resultaten van dit meerjarenprogramma worden gepresenteerd.

### **2.2.3. Verstedelijking, herstructurering en mobiliteit**

De Nederlandse leefomgeving blijft in de komende decennia veranderen. De bevolking vergrijsst en kan gaan krimpen, de economie verdienstelijkt en globaliseert en de mobiliteitsgroei vakt af. Deze ontwikkelingen hebben hun weerslag op het ruimtegebruik en op de inrichting van onze steden, waar een aanzienlijk deel van deze veranderingen zal neerslaan. Tegelijkertijd vereist beteugeling van de klimaatverandering in de komende decennia 'verduurzaming' van het energieverbruik en verduurzaming van transport die voor een belangrijk deel in de stedelijke gebieden zal moeten worden gerealiseerd.

Een belangrijke nieuwe opgave voor het ruimtelijk beleid is de omslag van het plannen voor groei naar het plannen voor groei én stagnatie en krimp van de bevolking, die in de toekomst gelijktijdig zullen plaatsvinden.

Herstructurering speelt des te nadrukkelijker in regio's die met krimp te maken krijgen. Overheden kunnen de kosten van herstructurering steeds moeilijker afwentelen op winstgevende uitbreidingen. De huidige vertraging van de economische groei en de gevolgen daarvan voor de bouw en de vastgoedmarkt geven al een voorproefje van wat ons in veel regio's te wachten staat. Dit vraagt om een nieuw perspectief op de ruimtelijke planning. Daarbij speelt de infrastructuur een grote rol. Niet alleen op het gebied van mobiliteit maar ook van energie. Het PBL zal de komende jaren onderzoeken welk perspectief dat kan zijn.

De combinatie van grote maatschappelijke uitdagingen aan de ene kant, en het stilvallen van ontwikkelingen zoals de woningbouwproductie aan de andere kant vraagt om nieuwe kennisontwikkeling. Indien het accent zal verschuiven van bouwen naar verbouwen; via transformatie naar nieuwe functies, herinrichting van bestaande locaties, nieuwe beheersconstructies, andere vormgeving, kwaliteitsverbetering en aanpassing van de leefomgeving aan nieuwe opgaven en doelgroepen, wat betekent dit dan voor de werking van het systeem? Vertaalt zich dit in nieuwe opgaven en rollen voor overheden en andere partijen?

In het ruimtelijke domein is een groeiende behoefte aan kennis over gedragsreacties van actoren op nieuwe ontwikkelingen of op overheidsbeleid. Overheden proberen hun doelen te realiseren via regelgeving, belastingen of subsidie. Reacties van actoren op beleid brengen de beoogde doelen van dat beleid echter niet altijd automatisch dichterbij of hebben onverwachte gevolgen voor andere beleidsdoelen. Hoe krijgen we vat op de mogelijke gedragsreacties van relevante actoren?

In 2012 zal het PBL publiceren over de kansrijkheid van de introductie van elektrisch rijden bij zakelijke en privé autogebruikers. Daarnaast wordt verkend wat de langetermijngevolgen van Europese ambities met betrekking tot elektrisch vervoer zullen zijn voor de leefomgeving. Dat sluit aan bij het Plan van Aanpak voor het elektrisch rijden (2011-2015) van de ministeries van EL&I, I&M en BZK. Medio 2012 zal het PBL starten met een verkenning naar de ontwikkelingen bij infrastructuur en verstedelijking in het kader van SVIR. Ook wordt in een project van PBL en CPB gezamenlijk nagegaan hoe effecten van ruimtelijke investeringen op verstedelijking beter geoperationaliseerd en geobjectiveerd kunnen worden in MKBA's, om de besluitvorming rondom verstedelijking te faciliteren. Daarnaast zal medio 2012 een nadere verkenning starten naar de drempels van eigenaren van woningen bij het behalen van energiebesparing in de gebouwde omgeving. Het onderzoeken van gedragsreacties vormt ook een belangrijk onderdeel van het onderzoek op verzoek van BZK naar de positie van middeninkomens op de woningmarkt, waarbij zowel wordt gekeken naar woonconsumenten als aanbieders (corporaties, ontwikkelaars) en instituties. Tot slot wordt in een agenderende studie een verkenning uitgevoerd naar de gevolgen van vergrijzing voor het ruimtegebruik, het milieu en de regionale economie.

#### 2.2.4. Klimaat en energie als transitieagenda

Dit strategische meerjarenprogramma richt zich op vraagstukken rond de toekomstbestendige energievoorziening en het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen, en het ontwikkelt kennis en producten gericht op bestuurlijke keuzes die de komende jaren hierover gemaakt moeten worden.

In EU-verband is overeengekomen om te trachten de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 2 °C ten opzichte van de pre-industriële tijd. Dit betekent dat de uitstoot van broeikasgassen in 2050 wereldwijd met ten minste 50% moet zijn verminderd ten opzichte van 1990. De Europese Raad heeft geconcludeerd dat de industrielanden hun broeikasgasemissies in 2050 met 80% tot 95% moeten hebben teruggedrongen. Hiertoe zijn wereldwijd ingrijpende veranderingen in het energiesysteem noodzakelijk. Een verschuiving naar CO<sub>2</sub>-arme energiebronnen en energiebesparing –een cruciaal element om de resource efficiency te verhogen– zijn daarvoor belangrijke routes.

Het verhogen van de energie-efficiency is ook van belang voor de voorzieningszekerheid. Keer op keer wordt gewezen op het grote potentieel van energiebesparing. Toch blijkt het in de praktijk moeizaam om dit potentieel te benutten. Verdergaande vergroening van de economie kan hiervoor een stimulans betekenen. Ook kan er geleerd worden van ervaringen in de ons omringende landen met verschillende beleidsinstrumenten.

Innovatie is cruciaal voor het bereiken van energie- en klimaatopties. Het beleid besteedt daar –nationaal en internationaal– veel aandacht aan. Naburige landen ontwikkelen los van elkaar energie- en klimaatroadmaps voor de lange termijn (2050), terwijl hun energiemarkten steeds meer worden geïntegreerd. Onderzoek naar de wijze waarop andere, ons omringende landen deze uitdagingen aanpakken kan bijdragen aan een betere internationale afstemming en tot lagere maatschappelijke kosten. Hierdoor kan de effectiviteit en efficiëntie van de inspanningen verbeteren. Daarbij bestaat de indruk dat het mondiale (of beperkter: Europese) 'leren' niet op de meest efficiënte wijze plaatsvindt. Er is bijvoorbeeld weinig binding tussen doelen inzake hernieuwbare

energie en maximale kansen op leren en bedrijvigheid. Hoe kan dat efficiënter en welke kansen biedt dat Nederland?

Effectief betekent een vérgaande emissiereductiedoelstelling grote energiebesparingen en een vrijwel gehele overstap op energiebronnen zonder broeikasgasemissies. De uitdaging is dit zodanig te doen dat de kosten beperkt blijven en de kans op innovaties maximaal is. Het kabinet beoogt om minder afhankelijk te worden van andere landen, hoge prijzen en vervuilende brandstoffen. Daarnaast zal de energievoorziening moeten passen binnen randvoorwaarden voor milieukwaliteit, biodiversiteit, landgebruik en ruimtelijke ordening. Biomassa wordt een cruciale factor in de duurzame energiehuishouding. Sommige biomassaströmen concurreren met de voedselproductie om landbouwgrond. Er worden duurzaamheidscriteria aan biomassa gesteld, terwijl voor voedselproductie dergelijke criteria ontbreken. Ongewenste indirecte verschuivingseffecten zijn daardoor te verwachten. Er zou daarom overwogen kunnen worden om duurzaamheidscriteria voor landgebruik voor energieteelten en voedselproductie in samenhang te ontwikkelen. De vraag is wat dat zou betekenen voor de prijzen en voorraden van biomassa en voedsel.

In Europa worden de komende jaren nieuwe doelstellingen voor het luchtbeleid vastgesteld, en vindt ook verdere uitwerking van het klimaatbeleid plaats. Het kabinet heeft het belang van het creëren of behouden van een gelijk speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven scherp op het netvlies bij het maken van internationale afspraken. Een goed vormgegeven klimaatbeleid kan het bereiken van luchtdoelen aanzienlijk gemakkelijker (en goedkoper) maken. Omgekeerd kan luchtbeleid klimaatdoelen dichterbij brengen. Onderzocht zal worden hoe Europees lucht- en klimaatbeleid optimaal van elkaar kunnen profiteren en of al bestaande internationale gremia het bereiken van klimaatambities zouden kunnen bevorderen.

Deze vragen worden aangevuld met analyses ten dienste van het internationale en Europese klimaatbeleid, een nieuwe raming van Nederlandse emissies in 2012 en 2020, ondersteuning van de green deals van het kabinet en een wetenschappelijke discussie met klimaatsceptici.

### **2.2.5. Biodiversiteit, voedselvoorziening en ontwikkelingsvraagstukken**

Het kabinet zet in op innovatie als een van de motoren van het economische herstel. De Nederlandse landbouw- en voedingssector neemt mondiaal een prominente plaats in, zeker als het gaat om innovatief vermogen. Aan de andere kant geeft het huidige kabinet minder prioriteit aan natuur en landschap. Taken worden gedecentraliseerd naar provincies, de Ecologische Hoofdstructuur is herijkt en men verwacht meer van private partijen. Hierover is in 2011 een bestuursakkoord gesloten.

Ook wil het kabinet de natuurwetgeving vereenvoudigen en moderniseren. De speelruimte van het Nederlandse beleid voor landbouw en biodiversiteit wordt voor een belangrijk deel Europees bepaald. Daarnaast benoemt het Regeerakkoord het bijdragen aan het behalen van de Millennium Development Goals (MDG) als speerpunt. Ontwikkelingssamenwerking moet op zoek naar samenhang met het brede buitenlandse beleid, zoals klimaat, energie en landbouwproductie. Het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is herijkt met meer nadruk op voedselzekerheid en water en meer aandacht voor economische ontwikkelingen.

De consumptie van dierlijke producten zoals vlees, vis en zuivel is de afgelopen vijftig jaar sterk toegenomen in Nederland, evenals in de Europese Unie. De huidige voorkeuren van de Europese consument hebben ongunstige gevolgen voor leefomgeving, zoals een groot ruimtebeslag (ook buiten Europa), vermindering van biodiversiteit en gezondheidsrisico's. Mondiaal zijn er grote en deels samenhangende uitdagingen, zoals voedselzekerheid voor een groeiende en meer welvarende wereldbevolking, doelmatig landgebruik (o.a. voor voedsel, veevoeders, bio-energie), behoud van biodiversiteit, zorgvuldig omgaan met natuurlijke hulpbronnen, verminderen van armoede en honger, en beheersen van klimaatverandering. De relaties zijn complex en de uitdagingen 'concurreren' dikwijls met elkaar. Innovatie is cruciaal voor het behalen van de doelen op het gebied van biodiversiteitbehoud, voedselvoorziening, klimaat en ontwikkelingsvraagstukken. Naast het (verder) conceptualiseren van biodiversiteit zal het PBL ook onderzoek doen naar de economische betekenis van biodiversiteit en naar de wijze waarop beleidsopties geïnstrumenteerd kunnen worden.

Nationaal bestaat de opgave om ruimte voor groei en schaalvergroting (megastallen) bij een toch al hoge dichtheid van de Nederlandse landbouw te verenigen met Europese doelstellingen voor mestgebruik, nitraat, ammoniak en waterkwaliteit. Daarbij zijn ook andere aspecten in het geding, zoals dierenwelzijn, inpasbaarheid in het landschap en risico's voor de volksgezondheid (antibioticagebruik, infectieziekten). Ook de grote afhankelijkheid van soja-import uit (Zuid-) Amerika is een kwetsbaar punt van de Nederlandse (en Europese) landbouw, onder meer door de snelgroeiende vraag uit China, maar ook door toepassing van genetisch



gemodificeerde gewassen. Wat zijn opties om verduurzaming te combineren met concurrentiekracht? Efficiënter produceren betekent minder landgebruik en minder uitstoot van broeikasgassen. Zijn er oplossingen te vinden in het technisch-economische domein van de primaire productie (innovatie, 'biologische' landbouw), of moeten ze vooral gezocht worden in de inzet van de andere partijen in de consumptieproductieketen?

Er zijn belangrijke relaties met thema's als doelmatig gebruik van natuurlijke hulpbronnen ('resource efficiency') en vergroening van economie en groei. In hoeverre rechtvaardigen de (ecosysteem)diensten die de natuur biedt aan zogenoemde topsectoren krachtige inspanningen tot behoud? Of staan die inspanningen (en regelgeving daartoe) de economische ontwikkeling vooral in de weg: hindermacht? Kunnen natuurlijke hulpbronnen een bijdrage leveren aan innovaties en daarmee aan economische groei, zoals de *bio-based economy*, of leidt dat vooral tot een toename van het wereldwijde landgebruik? Wat is de economische betekenis van biodiversiteit en hoe zou deze betekenis beter meegenomen kunnen worden in besluitvorming, zoals MKBA's?

In het kader van het convenant met het ministerie van Buitenlandse Zaken doet het PBL onderzoek naar de relatie tussen ontwikkelingsvraagstukken en milieu. Daarbij onderzoeken we onder andere de doorwerking van het Nederlandse en Europese voedselsysteem in ontwikkelingsvraagstukken, vooral als het gaat om hulpbronnen zoals zoetwater, vruchtbare bodems of biodiversiteit. Ook wordt onderzocht op welke wijze handelsketens verduurzaamd kunnen worden en wat de sociaal-economische gevolgen hiervan zijn voor ontwikkelingslanden.

## 2.3. Specials

Ook 2012 zal het PBL een aantal eenmalige of relatief kortlopende (sectorale) evaluaties en onderzoeken met hoge prioriteit uitvoeren.

### 2.3.1. Evaluaties

In 2012 zal het PBL enkele evaluaties uitvoeren. Daarbij onderscheiden we *ex-ante*, *ex-durante* en *ex-post* evaluaties. *Ex-ante* evaluaties zijn bedoeld om te bezien wat de te verwachten effecten van voorgenomen beleid zijn; in *ex-durante* evaluaties wordt bekeken of geldend beleid functioneert zoals beoogd is. In *ex-post* evaluaties bekijken we wat de gerealiseerde effecten zijn in de jaren na invoering: is het gestelde doel bereikt? Het PBL voert evaluaties meestal uit op verzoek van de betrokken departementen.

#### *Meststoffenwet*

De Meststoffenwet is nu het belangrijkste instrument voor regulering van de veestapel en mestproductie en bevat ondermeer de Nederlandse implementatie van de EU Nitraatrichtlijn. De evaluatie van de Meststoffenwet heeft tot doel parlement en samenleving verslag te doen van de werking van de Meststoffenwet tot nu toe. De Evaluatie Meststoffenwet 2012 kijkt terug aan de hand van nieuwe informatie voor 2005-2011, maar uiteraard ook met het oog op eerdere PBL-evaluaties in 2007, 2004 en 2002. De evaluatie vormt de basis voor nadere voorstellen voor het mestbeleid in de periode 2014 t/m 2017. In de synthese worden de resultaten van de evaluatie in het breder perspectief van verduurzaming van de voedselvoorziening geplaatst, ter ondersteuning van het maatschappelijke debat en de politieke besluitvorming over het mestbeleid.

#### *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening*

Het PBL evalueert het functioneren van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De eerste rapportage is in juni 2010 gepubliceerd, de tweede zal in voorjaar 2012 uitkomen. In afwijking van de eerste rapportage zal nu ook het effect van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet worden meegenomen voor zover deze het functioneren van de Wro en de juridisch-planologische praktijk beïnvloeden. De resultaten van de tweede rapportage zijn van belang voor het wetgevingstraject rondom de nieuwe Omgevingswet die in het kader van Eenvoudig Beter wordt gemaakt. Deze evaluatie past inhoudelijk onder het strategisch meerjarenprogramma Ruimtelijk beleid in verandering.

### 2.3.2. Kansrijk omgevingsbeleid

Hoe kan het dat een eens zo succesvol milieubeleid de laatste tijd zo weinig voortgang boekt? Dat is de centrale vraag in dit onderzoek waarin we de bruikbaarheid van de traditionele aanpak van milieuproblemen voor de komende jaren verkennen. Dat doen we door voor enkele milieudossiers te analyseren hoe de traditionele

aanpak was ingevuld, hoe die heeft uitgewerkt en welke hindernissen die (gaandeweg) heeft ontmoet. Daarbij kijken we naar de manier waarop het beleid is geïnstrumenteerd, naar de sturingsfilosofie die wordt gehanteerd, naar de manier waarop normen zijn gedefinieerd, en naar de betekenis van nieuwe wetenschappelijke inzichten voor de manier waarop milieuproblemen gedefinieerd zijn. Daarbij wordt de gehanteerde beleidstheorie tegen het licht gehouden. Ook de doelen zelf worden aan een kritische beschouwing onderworpen, zonder dat dit overigens resulteert in adviezen over welke doelen nagestreefd zouden moeten worden.

## 2.4. Externe dienstverlening

Het PBL zal ook in 2012 een aantal specifieke dienstverlenende taken voor de departementen en internationale organisaties verrichten. Het gaat hier om:

- het adviseren over beleidsvoornemens in de Raad voor Infrastructuur en Milieu (RIM) en de Raad voor Economie, Werk en Innovatie, en in het ambtelijk voorportalen van deze onderraden van de Ministerraad, de Commissie voor Infrastructuur en Milieu (ICIM) en de Commissie voor Economie, Werk en Innovatie (CEWI);
- het analyseren van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie en andere internationale beleidsregia op het gebied van duurzame ontwikkeling, natuur, water, ruimte, klimaatmitigatie- en adaptatie en lucht (emissiehandel, emissieplafonds, inzet biobrandstof);
- ondersteuning Nederlandse inbreng in IPCC-verband;
- nationaal contactpunt voor het Europese ESPON-programma en voor het Europese Milieuagentschap, bijdrage aan het project ESPON Climate Change;
- OECD Environmental Outlook: De outlook schetst milieuveranderingen tot 2050. Het PBL werkt met de OECD samen op de thema's energie en klimaat, biodiversiteit, water en milieugerelateerd gezondheidsverlies. De autonome ontwikkeling wordt voor elk van deze thema's beschreven met behulp van het mede door het PBL ontwikkelde scenario. De effecten van trends alsook van beleidmaatregelen om ongewenste ontwikkelingen bij te sturen, worden in kaart gebracht;
- ondersteuning van het ministerie van EL&I voor vorm- en inhoudgeving van het VN Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystems (IPBES).

## 3. Wetenschappelijke kwaliteitsborging

Het PBL hanteert een aantal methoden om de wetenschappelijke kwaliteit te borgen en is voorts steeds op zoek naar nieuwe, efficiëntere wijzen om dit te doen.

### *Seminars*

Interne seminars waarin PBL-onderzoekers elkaar kritisch bevragen over onderhanden werk vormen een belangrijk element in het kwaliteitsbeleid. Binnen de PBL-organisatie werken onderzoekers uit een groot aantal verschillende disciplines samen, waaronder planologen, demografen, geografen, economen, milieuwetenschappers, technologen, biologen, methodologen en bestuurskundigen. Die diversiteit van perspectieven creëert de mogelijkheid de interne 'peer-review' ook op verborgen aannames in onderzoeksplannen te richten. De kritische toetsing van aanpak, voortgang en conclusies in seminars helpt de wetenschappelijke kwaliteit van PBL-producten te borgen. Waar relevant worden wetenschappers en andere deskundigen van buiten het PBL gevraagd om deel te nemen aan dit debat om de producten te versterken.

### *Begeleidingscollege*

Het Begeleidingscollege PBL heeft een belangrijke toezichthoudende en adviserende taak. Het Begeleidingscollege bewaakt het wetenschappelijke niveau van het werk van het planbureau en de maatschappelijke relevantie. Het adviseert over het werkprogramma. De leden van het Begeleidingscollege zijn hetzij werkzaam in de wetenschap (hoogleraren van diverse universiteiten), hetzij in het bedrijfsleven of bij maatschappelijke organisaties en andere overheden. Het college komt gemiddeld drie maal per jaar bijeen.

### *Internationale audit en visitatie*

In 2012 zal een internationale wetenschappelijke audit plaatsvinden ('doen we de dingen goed?'). In 2014 zal deze gevolgd worden door een internationale visitatie, waar naast de wetenschappelijke kwaliteit ook de maatschappelijke relevantie van het PBL-werk zal worden gereviewd ('doen we de goede dingen?'). Opdrachtgever is het Begeleidingscollege.



### *Wetenschappelijke toetsing*

Bij grote onderzoeken wordt vaak een wetenschappelijke klankbordgroep ingesteld die moet toetsen of met geschikte, dan wel de best beschikbare onderzoeksmethoden wordt gewerkt, en of analyses op de juiste wijze worden uitgevoerd.

Om de wetenschappelijke kwaliteit van de rapportages en studies van het PBL te borgen, krijgen databeheer, informatiemanagement, beheer en ontwikkeling van de modellen en de kennisinfrastructuur van het PBL continue aandacht. Daarbij gaat het enerzijds om het PBL-brede informatiemanagement, ICT-beheer en -advisering, beheer van (geo)data, redactieondersteuning en advisering over methoden en technieken. Anderzijds gaat het voor elk van de inhoudelijke aandachtsvelden om het beheer en de toepassingsgerichte aanpassing van modellen en de wetenschappelijke kwaliteitsborging van data en modelinstrumentarium in een uitgebreid extern kennisnetwerk en door implementatie van PBL-normenkaders voor data en modellen.

## **4. Samenwerking en afstemming**

Om wetenschappelijke kennis toegankelijk te kunnen maken voor het beleid investeert PBL in intensieve interactie met vertegenwoordigers van ministeries. Daarnaast hecht het PBL aan behoud en versterking van het wetenschappelijke netwerk en aan samenwerking met andere instituten.

We werken samen met de andere twee planbureaus (CPB en SCP). Zo zullen PBL en CPB in 2012 beginnen met een nieuwe langetermijnscelestudie naar ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in Nederland, als opvolger van de studie Welvaart en Leefomgeving (2006). In dat kader wordt eerst in een horizonscan een verkenning uitgevoerd van mogelijke thema's, trends en *weak signals*. De drie planbureaus werken samen met het CBS bij het opstellen van de Monitor Duurzaam Nederland. PBL en CPB werken verder onder meer samen bij kosten-batenanalyses.

Met het KiM wordt – met inachtneming van de verschillen in positie – samengewerkt, zoals in de Monitor van de Structuurvisie infrastructuur en Ruimte en bij de opzet van het mobiliteitspanel.

Het PBL heeft voorts samenwerkingsverbanden met een groot aantal Nederlandse expertisecentra zoals universiteiten (UU, VU, WUR, UvA, EUR, TUD (incl OTB), UvT en RUG) en onderzoeksinstituten (waaronder ECN, KNMI, RIVM, LEI, TNO) plus koepelorganisaties zoals KNAW en NWO. Daarnaast werkt het PBL samen met universiteiten en onderzoeksinstituten uit meer dan 15 landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden, Australië, VS, India, China, Japan en Brazilië. Daarbij hoort ook het actief zoeken naar interactie en synergie met ontwikkelingen op aangrenzende terreinen, met het oog op samenhang en integratie van beleidsgerichte analyses.

Daarnaast is een goede afstemming met de werkzaamheden van de RLI (i.o.) van belang. PBL en RLI stemmen de werkprogramma's af met inachtneming van de principiële verschillen tussen een adviesraad (beleidsadviserend) en een planbureau (evaluerend, verkennend en signalerend/agenderend). In 2012 zullen PBL en RLI vooral samenwerken op de onderwerpen duurzame mobiliteit, groene ruimte, toekomst van de stad en logistieke kracht van Nederland.

## Bijlage 1. Belangrijkste producten uit het Werkprogramma PBL: 2012

	<b>Structureel product / Strategisch Meerjaren Programma / Special</b>	<b>Titel</b>	<b>Inhoud</b>
1	Structureel product	Balans van de Leefomgeving	De Balans van de Leefomgeving 2012 heeft tot hoofddoel om het gevoerde milieu-, natuur- en ruimtelijke beleid te evalueren. De beleidsprestaties en -effecten worden in kaart gebracht en geplaatst in een bredere context van de nationale opgaven en de toestand van de leefomgeving. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de afreilrelaties tussen verschillende duurzaamheidsvraagstukken. In de Balans 2012 is speciale aandacht voor de wijze waarop het huidige kabinet zijn sturingsfilosofie op het terrein van de fysieke leefomgeving vorm geeft.
2	Structureel product	Natuurverkenning 2010-2040	In de Natuurverkenning 2010-2040 staan de normatieve keuzes voor natuur en landschap centraal. Er zijn vier waardeoriëntaties (kijkrichtingen) geanalyseerd en verkent. Ook is verkend op welke wijze deze oriëntaties gerealiseerd kunnen worden tegen de achtergrond van verwachte maatschappelijke ontwikkelingen.
3	Ruimtelijk beleid in verandering	Arrangementen en verdienmodellen bij groenblauwe gebiedsontwikkeling	Het landschap op het platteland zal de komende decennia ingrijpend veranderen. Bovendien verschuift door decentralisatie en deregulering het krachtenveld tussen overheid, bedrijven en burgers. In deze verkennende studie wordt onderzocht welke nieuwe arrangementen tussen actoren zullen ontstaan, wat deze kunnen betekenen voor de kwaliteit van het landschap en welke specifieke eisen dit stelt aan de overheden, in het bijzonder op het gebied van de ruimtelijke ordening.
4	Ruimtelijk beleid in verandering	Ex-durante evaluatie Wro	Het PBL evalueert het functioneren van de Wet ruimtelijke ordening. De eerste rapportage is in juni 2010 gepubliceerd, de tweede zal in voorjaar 2012 uitkomen. In afwijking van de eerste rapportage zal nu ook het effect van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet worden meegenomen voor zover deze het functioneren van de Wro en de juridisch-planologische praktijk beïnvloeden. De resultaten van de tweede rapportage zijn van belang voor het wetgevingstraject rondom de nieuwe Omgevingswet die in het kader van Eenvoudig Beter wordt gemaakt.
5	Clusters en netwerken	De internationale concurrentiepositie van de topsectoren (Benchmark Topsectoren)	Welke ruimtelijk-economische 'investeringsagenda' hoort bij het verbeteren van de concurrentiepositie van de topsectoren, en het versterken van het concurrentievermogen van Nederland? Met deze studie draagt het PBL aan het formuleren van deze investeringsagenda, gebaseerd op empirische kennis en kwantitatieve analyses over de concurrentiepositie van de topsectoren voortbouwend op de studies die in 2011 zijn verschenen over de Concurrentiepositie van Nederlandse regio's en de aantrekkelijkheid van Nederlandse regio's voor buitenlandse. Het PBL zal met de studie aangeven dat de investeringsagenda van de topsectoren maatwerk is: per sector en regio. Tevens geeft de studie inzicht om binnen een nationale visie op het concurrentievermogen van de topsectoren efficiënt invulling te geven aan het principe 'regio's op eigenkracht'. De vraag is immers hoe de investeringsagenda per topsector en per regio leidt tot meer dan de som der delen op nationaal niveau.

6	Verstedelijking, herstructurering en mobiliteit	MKBA's & Verstedelijking (CPB/PBL-rapport).	De operationalisering van het begrip verstedelijking komt in MKBA's vaak niet goed uit de verf. In dit rapport wordt nagegaan hoe effecten van ruimtelijke investeringen beter geoperationaliseerd en geobjectiveerd kunnen worden om de besluitvorming rondom verstedelijking te faciliteren. Door feiten en fabels van elkaar te onderscheiden, biedt het rapport handvatten voor slimme investeringsbeslissingen. DGR heeft veel interesse in dit rapport.
7	Verstedelijking, herstructurering en mobiliteit	Vergrijzing en Ruimte	Het project Vergrijzing en Ruimte verkent de ruimtelijke gevolgen van de vergrijzing in Nederland. Het betreft een agenderende studie waarin wordt nagegaan wat de gevolgen zijn voor het ruimtegebruik, het milieu en de regionale economie van de veranderende omvang en samenstelling van het aantal ouderen in Nederland in de komende decennia. Deze ouderen zijn gemiddeld fitter, welvarender en mobieler dan de ouderen van nu en gisteren. Dit zal zijn weerslag hebben op hun woongedrag, verplaatsingsgedrag, tijdsbesteding en consumptie van goederen en diensten.
8	Klimaat en energie als transitieagenda	Milieubeleidsinstrumenten: evaluatiekader	Onder welke condities en bij welke vormgeving kan verwacht worden dat een bepaald (type) milieubeleidsinstrument succesvol is? Dat is de centrale vraag in deze publicatie die op verzoek van I&M wordt uitgewerkt. Vaak blijft de discussie over bijvoorbeeld heffingen of verhandelbare emissierechten steken in vergelijkingen van dit soort instrumenten op vooral theoretische gronden, terwijl juist de specifieke vormgeving van een instrument evenals de context waarbinnen het instrument wordt ingezet de feitelijke effectiviteit, efficiëntie en het draagvlak hiervoor bepalen. Daarom staan juist deze aspecten in deze studie centraal. Zodoende geeft PBL handvatten voor concrete instrumentatievragen van de overheid. Op dit moment is nog niet aan te geven of deze publicatie in 2012 dan wel in de eerste helft van 2013 verschijnt. Het project loopt tot de zomer van 2013.
9	Klimaat en energie als transitieagenda	Rio +20	In 1992 werd de zogenaamde Rio-declaratie getekend waarin landen afspraken te streven naar een duurzame ontwikkeling. Nu, 20 jaar later, is hier nog weinig van terecht gekomen. In het project 'Rio +20' worden de mogelijkheden verkend om in 2050 aan een set ambitieuze duurzaamheidsdoelen te voldoen. Analyse gebeurt zowel door middel van modelberekeningen als door middel van overweging rond de beleidsmatige implementatie van duurzaamheidsstrategieën. In 2011 zijn de belangrijkste werkzaamheden voor dit project uitgevoerd. In 2012 wordt de publicatie afgerond. Bovendien worden de resultaten van het project op diverse plaatsen gepresenteerd.
10	Biodiversiteit, voedselvoorziening en ontwikkelingsvraagstukken	Verduurzaming handelsketens	Het PBL evalueert een aantal relevante handelsketens (bv cacao, soja) op hun effecten voor biodiversiteit, ecosysteemdiensten en de gevolgen voor ontwikkelingslanden. De footprint van de binnenlandse consumptie wordt in kaart gebracht en geëvalueerd wordt welke sturingsarrangementen om de ketens te verduurzamen werken en welke niet.
11	Biodiversiteit, voedselvoorziening en ontwikkelingsvraagstukken	Verduurzaming landbouw en voedsel in Nederland.	Welke technische en 'governance' opties zijn er om de Nederlandse landbouw als onderdeel van een wereldwijd voedselsysteem te verduurzamen. Wat is de rol hierbij van betrokken maatschappelijke partijen (consument, retailers, industrie), ook in het licht van de relevante topsectoren Agrofood en Tuinbouw en uitgangsmaterialen? Het kabinet zet sterk in op deze topsectoren om de Nederlandse concurrentiekracht te vergroten, maar ook op verdere verduurzaming en vergroening van de economie.

12	Special	Evaluatie Meststoffenwet 2012	De Evaluatie van de Meststoffenwet heeft tot doel parlement en samenleving verslag te doen van de werking van de Meststoffenwet tot nu toe. De evaluatie vormt de basis voor nadere voorstellen voor het mestbeleid in de periode 2014 t/m 2017. In de synthese worden de resultaten van de evaluatie in het breder perspectief van verduurzaming van de voedselvoorziening geplaatst ter ondersteuning van het maatschappelijke debat en de politieke besluitvorming over het mestbeleid.
13	Special	Kansrijk omgevingsbeleid	Hoe kan het dat een eens zo succesvol milieubeleid de laatste tijd zo weinig voortgang boekt? Dat is de centrale vraag in dit rapport waarin we de bruikbaarheid van de traditionele aanpak van milieuproblemen voor de komende jaren verkennen. Dat doen we door voor enkele milieudossiers te analyseren hoe de traditionele aanpak was ingevuld, hoe die heeft uitgewerkt en welke hindernissen die (gaandeweg) heeft ontmoet. Daarbij kijken we naar de manier waarop het beleid is geïnstrumenteerd, naar de sturingsfilosofie die wordt gehanteerd, naar de manier waarop normen zijn gedefinieerd, naar de betekenis van nieuwe wetenschappelijke inzichten voor de manier waarop milieuproblemen gedefinieerd zijn. Daarbij wordt de gehanteerde beleidstheorie tegen het licht gehouden. Ook de doelen zelf worden aan een kritische beschouwing onderworpen, zonder dat dit overigens resulteert in adviezen over welke doelen nagestreefd zouden moeten worden.